

Artikel Ilmiah

**POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001
TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA**

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Disusun Oleh :

FAUZIAH SUCI ANGRAINI

NIM. 0910110157



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2013**

LEMBAR PERSETUJUAN

Judul : **POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG
NOMOR 21 TAHUN 2001 TENTANG OTONOMI
KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA.**

Identitas Penulis :

a. Nama : **Fauziah Suci Angraini**

b. NIM : **0910110157**

Konsentrasi : **Hukum Tata Negara**

Jangka Waktu Penelitian : **4 Bulan**

Disetujui tanggal : 4 April 2013

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

NGESTI DWI P. S.H., M.Hum.

NIP. 19781215 200501 1 001

Dr. IBNU TRI CAHYO, S.H., M.H.

NIP. 19580809 198503 1 002

Mengetahui,
Kepala Bagian Hukum Tata Negara

HERLIN WIJAYANTI, S.H., M.H.

NIP. 19611112 198601 2 001

POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA

Fauziah Suci Angraini

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

E-mail: greatsuci@gmail.com

Abstract:

Law No. 21 Year 2001 on Special Autonomy for Papua Province still require refinement of the various sides. Twelve years have eclipsed the implementation of the ideals of autonomy through the degradation of the regional authority of special autonomy in Papua and West Papua. Politics of Law studies is one of the relevant perspectives in evaluating special autonomy in Papua and West Papua to set out for completion otonomo in Papua and West Papua. The research was conducted by juridical-normative. The results of this study concluded that the Special Autonomy Law of Papua and West Papua are theoretically not been able to resolve local problems in the region. The suggestion that the author is 1) a holistic revision of Law No. 21 Year 2001 on Special Autonomy for Papua Province and (2) Affirmed framework of the Unitary Republic of Indonesia in the Act governing Papua special autonomy in addressing problems Papua and West Papua. A good rule will be able to produce good shape also in the community.

Key Words: Politics of Law, Act No. 21 Year 2001 on Special Autonomy for Papua Province, Asimetric Desentralisation

Abstraksi:

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua masih memerlukan penyempurnaan dari berbagai sisi. Dua belas tahun pelaksanaan telah memudahkan cita-cita otonomi khusus melalui degradasi kewenangan daerah otonomi khusus Papua dan Papua Barat. Kajian Politik Hukum menjadi salah satu perspektif yang relevan dalam mengevaluasi kebijakan otonomi khusus di Papua dan Papua Barat dalam rangkat penyempurnaan otonomo khusus di Papua dan Papua Barat. Penelitian dilakukan dengan metode yuridis-normatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa Undang-Undang Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat secara teoritis belum mampu menyelesaikan problematika lokal di wilayah tersebut. Adapun saran yang diberikan penulis adalah 1) Revisi yang holistik dan kompherensif terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan (2) Pertegas bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam Undang-Undang yang mengatur otonomi khusus Papua dalam

menyikapi permasalahan di Papua dan Papua Barat. Aturan Hukum yang baik akan mampu menghasilkan kondisi yang baik pula di masyarakat.

Kata Kunci: Politik Hukum, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Provinsi Papua, Desentralisasi Asimetris.

PENDAHULUAN

Indonesia bukanlah negara bangsa yang telah mapan berdiri, melainkan gabungan dari beberapa pemerintahan kerajaan yang sebelumnya memiliki kedaulatannya sendiri. Hal ini paling tidak dibuktikan dengan adanya dua negara besar di wilayah nusantara, Majapahit di Jawa Timur dan Malaka di Malaya. Keduanya melambangkan zaman peralihan di Indonesia pada abad-abad tersebut.

Paparan tentang adanya pemerintahan sebelum pemerintahan Republik Indonesia, menjelaskan rasionalisasi pilihan bentuk negara kesatuan (*Unitarian System*). Dalam sistem negara kesatuan terkandung unsur persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).¹ Heterogenitas masyarakat Indonesia meliputi aspek sosial, ekonomi, budaya, yang secara langsung akan berdampak pada heterogenitas bidang politik. Apabila tidak diorganisasikan ke dalam bentuk negara yang tepat, maka tujuan negara kesejahteraan (*welfare state*) akan sulit dicapai.

Pembagian daerah-daerah di Indonesia didasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.² Sendi-sendi kerakyatan dikembangkan untuk menciptakan tatanan demokratis yang sesuai dengan cita-cita bersama, sekaligus sebagai ajang realisasi bagi masing-masing daerah untuk mengembangkan diri dan memajukan daerahnya berdasarkan karakteristik kebudayaan dan geografis.

Salah satu hal menarik dari ketentuan Bab VI UUD NRI 1945 tentang Pemerintahan Daerah adalah persoalan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945³ mengatur, “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau*

¹ Fred Isjwara, **Pengantar Ilmu Politik**, Bina Cipta, Bandung, 1974, Hlm.188

² Lihat Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945

³ Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 **)

bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.” Salah satu daerah yang mendapatkan keistimewaan lewat Undang-Undang adalah Provinsi Papua dan Papua Barat.

Politik Hukum Otonomi Khusus Papua dimulai dari dikeluarkannya Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Pada saat itu ada dua opsi yang menguat terkait dengan status Papua, yakni Otonomi Khusus atau Merdeka. Otonomi Khusus Papua menjadi *win-win solution* dalam menangani konflik yang terjadi di Papua. Akar permasalahan konflik di Papua adalah tidak selesainya proses integrasi Papua ke dalam wilayah NKRI.⁴ Konflik tersebut tidak diselesaikan secara tepat oleh pemerintah. Upaya penyelesaian dilakukan melalui pendekatan keamanan yang tergolong koersif dan dibiarkan berkepanjangan yang berakibat pada pelipatgandaan akar permasalahan di Papua.

Pada tahun 2004, disertai oleh berbagai protes, Papua dibagi menjadi dua provinsi oleh pemerintah Indonesia, bagian timur tetap memakai nama Papua sedangkan bagian baratnya menjadi Irian Jaya Barat. Awalnya, penerapan Otonomi Khusus di Papua dilakukan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang. Barulah pada tahun 2008, disertai dengan desakan status hukum Papua dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang. Tetapi setelah dua belas tahun, Undang-Undang Otonomi Khusus Papua masih belum mampu menjawab problematika lokal di Papua dan Papua Barat. Evaluasi adalah sebuah urgensi, dan studi politik hukum merupakan salah satu cara mewujudkannya.

RUMUSAN MASALAH

⁴ Otto Syamsuddin Ishaq, **50 Tahun Konflik Papua**, makalah disajikan dalam Dialog Nasional Papua, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 01 Desember 2011.

Berdasarkan latar belakang diatas maka permasalahan yang hendak diteliti oleh penulis adalah latar belakang pembentukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua serta pelaksanaannya ditinjau dari perspektif normatif.

TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa hal-hal yang melatarbelakangi pembentukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua serta menganalisis pelaksanaannya ditinjau dari perspektif normatif. Diharapkan penelitian ini mampu menjadi bahan pertimbangan dalam mengevaluasi otonomi khusus di Papua dan Papua Barat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.⁵ Penggunaan jenis penelitian yuridis-normatif dalam penelitian ini dapat dilihat dari dua aspek yakni dari aspek yuridis penelitian ini mencoba mengkaji hukum dan peraturan perundangan yang berlaku yakni Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang. Sedangkan dari aspek normatif yakni mencoba menganalisis permasalahan yang ada pada peraturan atau norma tersebut.

⁵ Johny Ibrahim, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Surabaya, 2005, Hlm. 295

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini mengungkapkan politik hukum dari Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Politik Hukum sendiri menurut Prof. Mahfud MD⁶. adalah:

“...politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara Nasional oleh pemerintahan Indonesia yang meliputi: pertama pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari penjabaran tersebut pengertian politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.”

Lebih lanjut Moh.Mahfud M.D mengemukakan bahwa antara hukum dan politik merupakan dua hal yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Karakteristik produk hukum akan bergantung pada konfigurasi sistem politik yang ada pada masa produk hukum itu dibuat. Ilmu Politik Hukum bukan hanya menyangkut *policy* atau arah resmi tentang hukum yang akan diberlakukan melainkan menyangkut juga tentang berbagai hal yang terkait dengan arah resmi itu, misalnya politik apa yang melingkupi, melatarbelakangi, budaya hukum apa yang melingkupi dan problema macam apa yang dihadapi.⁷ Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan politik hukum adalah pada saat pembentukan (*law making process*) dan pelaksanaannya dalam perspektif normatif.

Latar Belakang Pembentukan Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

⁶ Moh.Mahfud M.D, **Politik Hukum di Indonesia**, LP3ES, Jakarta, 2005, Hlm.9

⁷ Moh.Mahfud M.D, **Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi**, Rajawali Press, Jakarta, 2010, Hlm. 5

Papua adalah sebuah provinsi di Indonesia yang terletak di pulau Nugini Papua juga sering disebut sebagai Papua Barat karena Papua bisa merujuk kepada seluruh pulau Nugini termasuk belahan timur negara tetangga, *east New Guinea* atau Papua Nugini. Pada masa era kolonial Belanda, daerah ini disebut Nugini Belanda (*Dutch New Guinea*). Papua Barat adalah sebutan yang lebih disukai para nasionalis yang ingin memisahkan diri dari Indonesia dan membentuk negara sendiri. Provinsi ini dulu dikenal dengan panggilan Irian Barat sejak tahun 1969 hingga 1973, namanya kemudian diganti menjadi Irian Jaya oleh Soeharto pada saat meresmikan tambang tembaga dan emas P.T Freeport, nama yang tetap digunakan secara resmi hingga tahun 2002. Asal kata Irian adalah *Ikut Republik Indonesia Anti-Netherland*. Nama provinsi ini diganti menjadi Papua sesuai UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.⁸

Bangsa Eropa yang pertama kalinya menemukan pulau ini pada tahun 1511-1513 yaitu dua orang pelaut Portugis bernama Antonio d' Abreu and Francisco Serrano, namun mereka tidak mendarat di daratan Pulau Papua. Mereka berlayar dari Gilolo (sekarang Jailolo di Maluku Utara) kemudian memberi nama Papoia untuk Gilolo (sekarang Jailolo di Ternate/Maluku Utara) dan oleh pelaut Portugis, pulau-pulau di bagian Barat New Guinea sering disebut Os Papoas. Kemudian disusul oleh Jorge de Menezes (Gubernur Portugis di Ternate) pada tahun 1526, ia mendarat di pulau Waigeo di kampung Warsai beberapa bulan dan memberi nama *Lhas dos Papuas* yang artinya rambut keriting.⁹

Kedatangan Bangsa Eropa berikutnya pada tanggal 24 June 1545 yaitu San Juan yang diperintahkan oleh Ynigo Ortiz de Retes, ia adalah seorang Kapten Spanyol yang bermarkas di Mexico dan berlayar di pantai Utara dan menancapkan bendera Spanyol di muara Sungai Mamberamo lalu menyatakan daerah ini sebagai kekuasaan Raja Spanyol, maka ia memberi nama *Nueva Guinea* (Guinea Baru). Hal ini disebabkan karena orang-orang penduduk asli mirip dengan orang-orang

⁸ Anonim, **Sekilas Papua**, diakses di <http://papua.go.id> pada tanggal 4 Januari 2013 pukul 15.36

⁹ John Anari, 2011, *Analisis Penyebab Konflik di Papua dan Penyelesaiannya Menurut Hukum Internasional*, Tidak Diterbitkan, Hlm.87

penduduk asli Guinea di benua Afrika. Dan akhirnya, pulau ini mulai dimasukkan ke dalam Peta Dunia pada tahun 1569 sehingga pada tahun 1581 Migel Rojo de Brito mengunjungi pulau-pulau Raja Ampat, Teluk Bintuni (Mc Cluer), dan Seram Utara untuk mencari emas-emas tersebut. Akibat pemetaan pulau Emas inilah menjadi cikal-bakal rebutan bangsa-bangsa Eropa serta Indonesia. Akhirnya pada tahun 1605 *Vereenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC), Perusahaan Dagang Belanda mulai mengirim ekspedisi ke Maluku dan menyebutnya Pulau Papua.

Perolehan kesetimewaan otonomi khusus tidak dapat dilupakan dari faktor sejarah dan sosial di Papua. Narasi sejarah Papua dimulai sejak masa penjajahan Belanda. Jaap Timer mengatakan penjajahan Belanda masuk pada awal tahun 1960-an¹⁰, sedangkan Ottis Simopiarief mengatakan penjajahan Belanda masuk pada tahun 1898¹¹.

Meskipun tidak diketahui secara pasti berapa lama penjajahan Belanda masuk ke Papua, tetapi dalam berbagai catatan ditemukan bahwa pada masa penjajahan Belanda, kondisi sosial dan ekonomi di Papua mengalami injeksi barat yang bagi mayoritas tokoh intelektual Papua dianggap positif. Salah satunya dikatakan bahwa pada masa penjajahan, Belanda membangun sebuah Rumah Sakit Umum Pemerintah di Dok II Hollandia (sekarang Jayapura). Rumah sakit yang dibuka dan diresmikan pada 3 Juni 1959 tersebut memiliki kapasitas 360 tempat tidur dan diklaim sebagai rumah sakit termmodern di seluruh Pasifik Selatan.¹²

Sementara itu di bagian lain Indonesia, penjajahan Jepang masuk dan memukul mundur pasukan Belanda pada tahun 1942. Namun tidak seperti Belanda yang bertahan kurang lebih 350 Tahun, penjajahan Jepang terhenti dengan runtuhnya Hiroshima dan Nagasaki pada 4 dan 9 Agustus 1945. Kesempatan ini dimanfaatkan

¹⁰ Jap Timmer, 2007, Desentralisasi Salah Kaprah dan Politik Elit di Papua. Dalam Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (Eds), **Politik Lokal di Indonesia**, Hlm 595-625, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

¹¹ Ottis Simopiarief, 2011, Perjuangan Kemerdekaan Papua Barat. Dalam I Ngurah Suryawan (Ed), *Op Cit*, Hlm.45-55

¹² Andy Tagihuma, 2011, **Siapa yang Sebenarnya Kolonial**. Dalam I Ngurah Suryawan (Ed), *Op Cit*, Hlm.56-62

oleh gerakan kemerdekaan Indonesia yang memproklamirkan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945.

Pasca kemerdekaan, agresi militer Belanda mengancam wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Salah satunya Belanda lewat pendudukan kembali wilayah Papua Barat yang oleh Belanda sudah lama dijanjikan kemerdekaannya. Dalam iklim dekolonisasi Internasional, Ir. Soekarno tidak henti-hentinya mengupayakan perundingan demi masa depan Papua dan NKRI. Lewat New York Agreement pada 15 Agustus 1962, pengawasan Papua dialihkan kepada United Nation Temporary Excecutive Authhority (UNTEA) yang merupakan organisasi bentukan PBB.¹³ Barulah pada tahun 1969 melalui *pleibisit* Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera), Papua secara formil masuk ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perkembangan wilayah Papua pasca kemerdekaan dapat dikatakan tidak baik. Ketidakmerataan pembangunan akibat politik sentralisasi pada era selanjutnya (dalam hal ini era Presiden Soeharto) mengakibatkan daerah ini rawan akan konflik. Problematika ini kemudian menarik Pemerintah Pusat melalui gagasan Otonomi Khusus yang diwujudkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang perlunya pemberian status Otonomi Khusus bagi provinsi Irian Jaya dan Tap MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang pentingnya segera merealisasikan Otonomi Khusus dalam undang-undang. Selang beberapa bulan kemudian, dibahaslah Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua di DPR.

Berbeda halnya dengan Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat berdiri atas dasar UU Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat, Provinsi Irian Jaya Tengah, Kabupaten Mimika, Kabupaten Paniai, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Kemudian, melalui Surat Keterangan Provinsi Irian Jaya Nomor 10 Tahun 1999 tentang pemekaran Provinsi Irian Jaya, daerah ini dibagi menjadi 3 (tiga) Provinsi. Tetapi, pada tanggal 1 Oktober 1999 rencana pemekaran provinsi oleh

¹³ *Op Cit*, Politik Lokal di Indonesia, hlm. 596

Presiden B.J. Habibie, ditolak warga papua di Jayapura dengan demonstrasi akbar pada tanggal 14 Oktober 1999. Sejak saat itu pemekaran provinsi ditangguhkan, sementara pemekaran kabupaten tetap dilaksanakan sesuai UU Nomor 45 Tahun 1999.¹⁴

Eksistensi Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah kemudian menimbulkan konflik hukum dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. P.M Hadjon berpendapat, dalam Undang-Undang tersebut, yang dimaksud dengan Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya secara utuh, artinya sebelum dikurangi Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 9 ayat 1 UU No. 45 Tahun 1999.¹⁵ . Dalam perjalanannya, Provinsi Irian Jaya Barat mendapat tekanan keras dari induknya Provinsi Papua, hingga ke Mahkamah Konstitusi melalui uji materiil. Mahkamah Konstitusi akhirnya membatalkan UU Nomor 45 Tahun 1999 yang menjadi payung hukum Provinsi Irian Jaya Barat.

Pada tahun 2002, atas permintaan masyarakat Irian Jaya Barat yang diwakili Tim 315. Pemekaran Irian Jaya Barat kembali diaktifkan berdasarkan Inpres Nomor I Tahun 2003 yang dikeluarkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada tanggal 27 Januari 2003. Sejak saat itu, Provinsi Irian Jaya Barat perlahan membentuk dirinya menjadi provinsi. Instruksi Presiden itu sendiri secara jelas mencantumkan dalam konsiderans mengingat angka 7: Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Dengan demikian, segala peraturan yang berkenaan dengan wilayah Provinsi Papua harus tunduk kepada rezim Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.¹⁶

¹⁴ Anonim, **Sejarah Papua**, diakses di <http://papuabaratprov.go.id> pada tanggal 3 Maret 2013 pukul 09.59

¹⁵ P.M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, **Argumentasi Hukum**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 55

¹⁶ *Ibid*

Provinsi Irian Jaya terus diperlengkapi sistem pemerintahannya, walaupun di sisi lain payung hukumnya telah dibatalkan. Setelah memiliki wilayah yang jelas, penduduk, aparatur pemerintahan, anggaran, anggota DPRD, akhirnya Provinsi Irian Jaya Barat menjadi penuh ketika memiliki gubernur dan wakil gubernur definitif Abraham O. Atururi dan Drs. Rahimin Katjong, M.Ed yang dilantik pada tanggal 24 Juli 2006. Sejak saat itu, pertentangan selama lebih dari 6 tahun sejak UU Nomor 45 Tahun 1999 dikumandangkan, dan pertentangan sengit selama 3 tahun sejak Inpres Nomor 1 Tahun 2003 dikeluarkan berakhir dan Provinsi Irian Jaya Barat mulai membangun dirinya secara sah.¹⁷ Pemberlakuan Otonomi Khusus di Papua Barat sendiri dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang.

Pembangunan hukum nasional yang bertujuan mewujudkan *staatside* sebagaimana dimaktub dalam pembukaan UUD NRI 1945 dicapai melalui politik hukum, yang mana salah satunya dicapai melalui perundang-undangan. William Zevenbergen mengutarakan bahwa politik hukum mencoba menjawab pertanyaan peraturan-peraturan mana yang patut untuk dijadikan hukum.¹⁸ Jika dikaitkan dengan tata hukum nasional, perundang-undangan merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*). Pengertian *legal policy* itu mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan yang dapat menunjukan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun.¹⁹

Pembentukan UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua merupakan sebuah pembelajaran menarik akan makna pembangunan hukum. Sebagai salah satu daerah di Indonesia yang memiliki keunikan karakter, Provinsi Papua dan Papua Barat menyimpan banyak problem yang menuntut penyelesaian

¹⁷ *Op Cit*

¹⁸ William Zevenbergen dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, **Politik Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, Hlm.19

¹⁹ *Ibid*

yang efektif dan efisien. Pada kesempatan Dialog Nasional Papua, Tim Perumus dari Fakultas Hukum Universitas Brawijaya memaparkan beberapa realita konflik yang terjadi di Papua²⁰, antara lain:

- 1) Ketimpangan perolehan bagi hasil dalam pengelolaan tambang PT. Freeport indonesia;
- 2) Pemogokan 8.000 buruh PT. Freeport indonesia menuntut kenaikan upah;
- 3) Pelayanan birokrasi atas pemenuhan kebutuhan publik sangat rapuh dan buruk;
- 4) Tata kelola birokrasi yang tidak berbasis pada *good and clean governance*;
- 5) Dominasi model pembangunan yang eksklusif;
- 6) Pelaksanaan hak atas pendidikan yang layak terhadap masyarakat belum maksimal;
- 7) Peningkaran hak-hak masyarakat adat papua;
- 8) Pengelolaan dana otonomi khusus yang tidak tepat sasaran;
- 9) Proses mewujudkan demokratisasi yang gagal;
- 10) Korupsi dana pembangunan otonomi khusus;
- 11) Perang antar suku yang terus berlangsung;
- 12) Gerakan organisasi papua merdeka yang intensif menuntut merdeka;
- 13) Pelanggaran HAM yang berlangsung pasca kongres;
- 14) Pembunuhan Kapolsek, anggota Brimob di Mimika dan area freeport internasional;
- 15) Penangkapan aktivis pasca Kongres Papua ke-3;
- 16) Kericuhan dan pembunuhan terhadap karyawan, penduduk sipil yang rutin terjadi di sekitar freeport internasional;
- 17) Kemiskinan dan kelaparan mewarnai kehidupan keseharian masyarakat adat, khususnya masyarakat adat Yahukimo.

²⁰ Rachmad Safa'at, dkk, **Mencermati Dinamika Konflik di Papua-Mencari Konsep Resolusi Konflik**, presentasi pada Dialog Nasional Papua, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang 01 Desember 2011.

Otto Syamsuddin Ishaq, peneliti Papua pada Imparsial menekankan bahwa akar permasalahan konflik di Papua adalah tidak selesainya proses integrasi Papua ke dalam wilayah NKRI.²¹ Secara *de jure*, proses masuknya Papua ke wilayah NKRI disangsikan oleh sekelompok intelektual Papua yang kemudian membentuk Organisasi Papua Merdeka (OPM). OPM beranggapan bahwa Penentuan Pendapat Rakyat (PEPERA) secara yuridis cacat hukum karena mengandung unsur paksaan yang dilakukan oleh Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).²²

Konflik tersebut tidak diselesaikan secara tepat oleh pemerintah. Upaya penyelesaian dilakukan melalui pendekatan keamanan yang tergolong *koersif* dan dibiarkan berkepanjangan yang berakibat pada pelipatgandaan akar permasalahan di Papua. Otto Syamsuddin menjelaskan kondisi ini sebagai *sinapsis* antara resistensi masyarakat dengan pendekatan *koersif* yang kemudian menyebabkan apa yang disebut dengan *memoria passionis*.²³ Hal tersebut yang kemudian menjelaskan dasar tumbuhnya nasionalisme Papua.

Dasar konstitusional pembentukan UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua adalah Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945. Secara tersurat, konstitusi mengatur jalan satu-satunya untuk membentuk daerah otonomi khusus atau daerah istimewa adalah lewat Undang-Undang. Mekanisme pembentukan lewat undang-undang ini tidak sepenuhnya efektif. Sebelum amandemen, Jimmly Asshidiqie mengkritik bahwasanya struktur UUD 1945 yang mengatur ketentuan organik tanpa disertai dengan arahan tertentu mengenai materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani mengakibatkan perbedaan-perbedaan yang kontras pada obyek yang sama.²⁴

Secara formal, pembentukan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua telah memenuhi kriteria, yakni dibuat oleh lembaga yang berwenang dan mengatur hal yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang. Sedangkan dari sisi materiil meskipun

²¹ Otto Syamsuddin Ishaq, **50 Tahun Konflik Papua**, makalah disajikan dalam Dialog Nasional Papua, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 01 Desember 2011.

²² *Op Cit*, Narasi Sejarah Sosial Papua, Hlm. 2-4

²³ *Loc Cit*, 50 Tahun Konflik Papua

²⁴ Jimmly Asshidiqie, **Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional**, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005, Hlm.8-9

telah melewati tahapan jaring aspirasi dan persiapan yang begitu lama, Undang-Undang ini masih belum mewadahi aspirasi segenap elemen masyarakat Papua. Sehingga di kemudian hari masih saja terdapat gerakan-gerakan yang menuntut kemerdekaan Papua dan Papua Barat.

Pelaksanaan Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Perbedaan pandangan soal berhasil tidaknya Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua tidak terlepas dari proses pembentukan dan implementasi normatif Undang-Undang *a quo* yang bukan lain merupakan studi politik hukum. Politik Hukum akan menjelaskan bagaimana proses pembentukan norma hukum yang akan mengatur kehidupan masyarakat, apa-apa saja kandungan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua sekaligus relevansinya dalam perspektif yuridis normatif.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa substansi utama dari otonomi khusus Papua dan Papua Barat adalah; 1) Bentuk dan Susunan Pemerintahan, 2) Partai Lokal, 3) Perimbangan Keuangan, 4) Komite Kebenaran dan Rekonsiliasi, dan 5) Kekuasaan Peradilan (diakuinya peradilan adat untuk menangani kasus perdata adat dan pidana). Di antara sejumlah kekhususan tersebut, terdapat pula beberapa kewenangan yang sudah dicabut. Baik itu lewat putusan Mahkamah Konstitusi ataupun lewat Keputusan Menteri Dalam Negeri.

1. Bentuk dan Susunan Pemerintahan

Pada bagian bentuk dan susunan pemerintahan yang diatur dalam Bab V, terdapat beberapa format asimetris dari kewenangan pemerintahan daerah di Papua dan Papua Barat. Pertama, pada ranah legislatif, DPRD (nama khusus dari parlemen daerah di Papua, setingkat dengan DPRD Provinsi) memiliki kewenangan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur (Pasal 7 ayat (1) huruf a). Pada akhirnya kewenangan ini dicabut oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan putusan Nomor 81/PUU-VIII/2010.

Selanjutnya masih dalam pembahasan kekhususan bidang pemerintahan, UU No.21 Tahun 2001 juga mengamanatkan pembentukan Majelis Rakyat Papua dalam sistem pemerintahan lokal. Dalam sistem Pemerintahan Lokal di Indonesia, tidak dikenal adanya lembaga sejenis pada daerah lainnya, pun pada daerah-daerah yang memiliki otonomi khusus lainnya. Tetapi apabila dibandingkan dengan sistem pemerintahan di level nasional, keberadaan MRP dapat dipersamakan dengan Dewan Perwakilan Daerah. Bedanya, DPD adalah representasi wilayah yang dibuktikan dengan keanggotaannya yang berasal dari perwakilan provinsi saja.²⁵

Secara umum, obyek kewenangan yang dimiliki DPD dan MRP hampir serupa, yakni segala hal yang berkenaan dengan pengelolaan daerah yang ditentukan dalam Undang-Undang. Tetapi bila dirinci satu persatu kewenangan MRP dan DPD amat berbeda. DPD berwenang untuk mengajukan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan kewenangan MRP sebatas untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Perdasus yang dibuat bersama-sama oleh Gubernur dan DPRP.

Kekhususan selanjutnya adalah mengenai posisi Gubernur dan Wakil Gubernur yang merupakan orang asli Papua. John Rawls dalam buku Umar Sholehudin (Hukum dan Keadilan Masyarakat) menyatakan bahwa pada situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah.²⁶ Pembukaan peluang pada jabatan-jabatan publik bagi semua orang akan mendorong percepatan ekuilibrium antar elemen masyarakat.

²⁵ Lihat Pasal 227 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

²⁶ John Rawls dalam Umar Sholehudin, **Hukum dan Keadilan Masyarakat**, Setara Press, Malang, 2011, Hlm. 42

2. Partai Politik Lokal

Isu yang tidak kalah pentingnya adalah persoalan partai politik lokal di Papua. Keberadaan partai lokal di Papua sudah diatur secara legal dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Papua yang diatur dalam Bab VII tentang Partai Politik. Namun ketidakjelasan pengaturan oleh Undang-Undang mengakibatkan implementasi dari partai politik di Papua menjadi simpang siur.

Berbeda dengan UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua tidak memiliki definisi mengenai apa yang dimaksud dengan Partai Politik. Undang-Undang Otonomi Khusus Papua hanya memiliki 1 (satu) Pasal yang memuat 4 (empat) ayat tentang Partai Politik. Menurut Dr. Ali Safa'at dari Universitas Brawijaya, yang dimaksud dengan pendirian partai politik di Papua mencakup partai politik nasional sekaligus partai politik lokal, keduanya bertujuan untuk memprioritaskan masyarakat asli Papua dalam rekrutmen politik.²⁷

3. Perimbangan Keuangan

Muatan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua juga mencakup aspek keuangan. Pada bagian latar belakang telah dijelaskan bahwa kesenjangan ekonomi yang terjadi di Papua adalah salah satu problem yang krusial di tanah yang kaya akan barang tambang dan sumber daya lainnya ini. Dalam hal otonomi khusus, penerapan *asymmetric decentralisation* diterapkan lebih pada faktor historis. Tidak ada keterkaitan antara otonomi penerimaan dengan penerapan otonomi khusus.²⁸

Lebih lanjut, menentukan relativitas muatan kebijakan keuangan di Undang-Undang Otonomi Khusus Papua tidak bisa diukur hanya dari besaran perimbangan keuangan. Aspek pemanfaatan dan pengawasan keuangan lebih

²⁷ Ali Safa'at, **Pembubaran Partai Politik**, Rajawali Press, Jakarta, 2011, Hlm.257

²⁸ Anonim, Tanpa Tahun, **Grand Design Desentralisasi Fiskal Indonesia**, <http://djpk.depkeu.go.id>, diakses tanggal 17 Februari 2013 pukul 17:55.

menentukan, apakah kebijakan desentralisasi fiskal yang terkandung dalam Undang-Undang telah tepat sasaran atau merupakan kebijakan yang mubadzir. Peraturan daerah yang berkaitan dengan perimbangan keuangan salah satunya adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.

4. Komite Kebenaran dan Rekonsiliasi

Penyusunan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua turut pula diwarnai dengan tuntutan pelurusan sejarah integrasi Papua ke Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seperti yang telah dipaparkan pada bagian latar belakang, proses integrasi Papua ke Indonesia dianggap cacat hukum karena mengandung unsur pemaksaan pada saat Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) tahun 1969. Pepera dianggap sebagai tonggak penodaan demokrasi dan hak asasi di Papua. Pendekatan militeristik yang berulang dalam jangka waktu panjang membuahkan *memoria passionis* bagi mereka yang oposisi terhadap pemerintahan Indonesia. Oleh karenanya pada saat proses pembahasan rancangan Undang-Undang, rekonsiliasi menjadi agenda pembahasan yang cukup hangat.

Keberadaan komite atau lembaga yang menangani persoalan rekonsiliasi ternyata tidak hanya dimiliki oleh Undang-Undang Otonomi Khusus Papua saja. DPR RI beberapa tahun setelahnya mengeluarkan Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Rekonsiliasi dalam pengertian leksikal berarti perbuatan memulihkan hubungan persahabatan pada keadaan semula; perbuatan menyelesaikan perbedaan.²⁹ Dalam pengertian Undang-Undang Rekonsiliasi adalah hasil dari suatu proses pengungkapan kebenaran, pengakuan, dan pengampunan, melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dalam rangka menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat untuk terciptanya perdamaian dan persatuan bangsa. Tetapi Undang-Undang ini kemudian dinyatakan bertentangan dengan konstitusi oleh MK melalui

²⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia

putusan Nomor. 006/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang No.27 Tahun 2004.

5. Kekuasaan Peradilan Adat

Otonomi Daerah yang berlaku saat ini tunduk pada Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan pengecualian pada daerah-daerah tertentu yang kewenangan otonominya khusus diberikan melalui Undang-Undang tersendiri. UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membatasi kewenangan Pemerintahan Daerah dengan 6 (enam) urusan Pemerintah Pusat, yaitu 1) Politik Luar Negeri, 2) Pertahanan, 3) Keamanan, 4) Yustisi, 5) Moneter dan Fiskal Nasional dan f) Agama. Penetapan urusan pemerintah pusat tersebut didasarkan atas pemikiran bahwa selalu terdapat urusan yang sepenuhnya/tetap menjadi urusan pemerintah pusat, karena urusan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara keseluruhan.³⁰

Penetapan urusan yustisi sebagai wewenang Pemerintah Pusat didasarkan atas logika unifikasi hukum. Unifikasi hukum di Indonesia merupakan salah satu tujuan pembinaan hukum nasional, karena keseragaman hukum akan dapat meningkatkan rasa kesatuan. Unifikasi juga berkaitan dengan konsep negara bangsa yang tak hanya bersifat translokal akan tetapi juga teritorial, dengan sarana penertibnya yang disebut hukum nasional yang diunifikasikan dan dikodifikasikan.

Dalam konsep dan teori, dikatakan bahwa hukum yang responsif pada perkembangan kebutuhan hukum warga masyarakat yang awam pada umumnya akan lebih cepat mengundang ketaatan daripada hukum yang lebih tanggap pada kepentingan-kepentingan etatis, dengan berbagai sarana penegaknya yang represif.³¹ Pada akhirnya, kepentingan rakyatlah yang diutamakan. Selama rakyat menghendaki dan hukumnya memperbolehkan,

³⁰ **Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**, 2008, Bandung, Citra Umbara RA, Hlm. 137

³¹ *Ibid*, Hlm. 6-7

peradilan adat di Papua menjadi sesuatu yang legal. Provinsi Papua sudah memiliki perdasus mengenai Peradilan Adat, yakni Peraturan Daerah Khusus Papua Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Peradilan Adat Di Papua.

PENUTUP

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya maka dapat diambil kesimpulan bahwa 1. Inti dari Politik Hukum yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang kemudian diberlakukan pula terhadap Provinsi Papua Barat, adalah upaya mempertahankan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat mencakup nilai-nilai pengakuan terhadap keberagaman, menjunjung nilai-nilai demokrasi dan percepatan terhadap kesejahteraan rakyat yang diwujudkan melalui kebijakan desentralisasi asimetris dalam bidang susunan pemerintahan, partai politik lokal, perimbangan keuangan dan kekuasaan peradilan adat. Meskipun demikian, kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Papua harus direvisi secara holistik dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga baik negara maupun masyarakat akan sepenuhnya mencapai tujuan bersama.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif dan Hasbi Ali, **Politik Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- Ali Safa'at, **Pembubaran Partai Politik**, Rajawali Press, Jakarta, 2011
- Fred Isjwara, **Pengantar Ilmu Politik**, Bina Cipta, Bandung, 1974
- John Anari, *Analisis Penyebab Konflik di Papua dan Penyelesaiannya Menurut Hukum Internasional*, Tidak Diterbitkan, 2011
- Jimmly Asshidiqie, **Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional**, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005
- I Ngurah Suryawan (Ed), *Narasi Sejarah Sosial Papua, Bangkit dan Memimpin Dirinya Sendiri*, Intrans Publishing, Malang, 2011

Kamus Besar Bahasa Indonesia

Moh.Mahfud M.D, **Politik Hukum di Indonesia**, LP3ES, Jakarta, 2005

-----, **Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi**,
Rajawali Press, Jakarta, 2010

Otto Syamsuddin Ishaq, **50 Tahun Konflik Papua**, makalah disajikan dalam Dialog Nasional Papua, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 01 Desember 2011

Nordholt, Henk Schulte dan Gerry van Klinken (Eds), **Politik Lokal di Indonesia**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2011

Umar Sholehudin, **Hukum dan Keadilan Masyarakat**, Setara Press, Malang, 2011

Anonim, 2012, **Sekilas Papua**, di <http://papua.go.id>

Rachmad Safa'at, dkk, **Mencermati Dinamika Konflik di Papua-Mencari Konsep Resolusi Konflik**, presentasi pada Dialog Nasional Papua, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang 01 Desember 2011

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua *juncto* Undang-Undang No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang.